

CA20N  
XC21  
- 1996  
P71

Legislative  
Assembly  
of Ontario



Assemblée  
législative  
de l'Ontario

Government  
Publications

# STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

## REPORT ON THE RETAIL SALES TAX (Section 3.07, 1995 Annual Report of the Provincial Auditor)

1st Session, 36th Parliament  
46 Elizabeth II

**Canadian Cataloguing in Publication Data**

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts.

Report on the retail sales tax (section 3.07, 1995 Annual report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Rapport sur la taxe de vente au détail (section 3.07, Rapport annuel du Vérificateur provincial de 1995).

ISBN 0-77785178-4

1. Sales tax--Ontario. I. Title. II. Title: Rapport sur la taxe au détail (section 3.07, Rapport annuel du Vérificateur provincial de 1995).

HJ5715.C32O5 1996

336.2'713'09713

C96-964024-2E



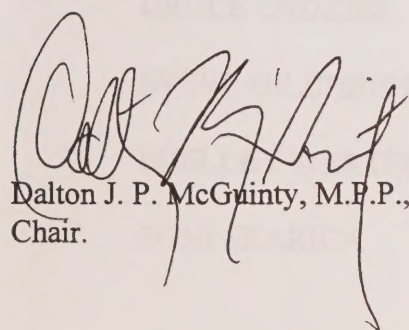
LEGISLATIVE ASSEMBLY  
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO  
M7A 1A2

The Honourable Allan K. McLean, M.P.P.,  
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report on the Retail Sales Tax (Section 3.07, 1995 Annual Report of the Provincial Auditor) and commends it to the House.



Dalton J. P. McGuinty, M.P.P.,  
Chair.

Queen's Park  
May 1996



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114682297>



MEMBERSHIP OF THE  
STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

DALTON J. P. McGUINITY  
CHAIR

MIKE COLLE  
VICE-CHAIR

DOMINIC AGOSTINO

MARCEL BEAUBIEN

DAVE BOUSHY

GARY CARR

BRUCE CROZIER

GARY FOX

STEVE GILCHRIST

JOHN HASTINGS

SHELLEY MARTEL

GILLES POULIOT

TONI SKARICA

BILL VANKOUGHNET

---

TODD DECKER  
Clerk of the Committee

ELAINE CAMPBELL  
Research Officer



## TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
INTRODUCTION	1
BACKGROUND	1
PROVINCIAL AUDITOR'S REPORT	4
Overview	4
Tax Gap	5
Underground Economy	6
Ministry Response	8
Responses by Witnesses	10
Management Information System	13
Cross-Referencing Information	14
Consumption Tax Administrative Efficiencies	15
Fair Tax Commission Report	15
National Developments	16
Audit Coverage	19
Large and Medium Vendors	20
Small Vendors	21
CLOSING REMARKS	22
LIST OF RECOMMENDATIONS	23





## INTRODUCTION

The Standing Committee on Public Accounts is pleased to present the results of its study of s. 3.07, the Retail Sales Tax, of the *1995 Annual Report of the Provincial Auditor of Ontario*.

The Ministry of Finance appeared before the Committee to present its response to the Provincial Auditor's report on the audit, provide additional information, outline subsequent actions, and respond to Members' questions and concerns. The Committee also met with witnesses from the academic community and from the private sector. Their respective experiences and expertise added to the Members' understanding and appreciation of the issues raised by the Provincial Auditor.

## BACKGROUND

The *Retail Sales Tax* (RST) Branch is one of nine branches within the Tax Division of the Ministry of Finance. It administers the *Retail Sales Tax Act* and the *Race Tracks Tax Act*. The Branch has a head office plus eight field offices located throughout the province.<sup>1</sup>

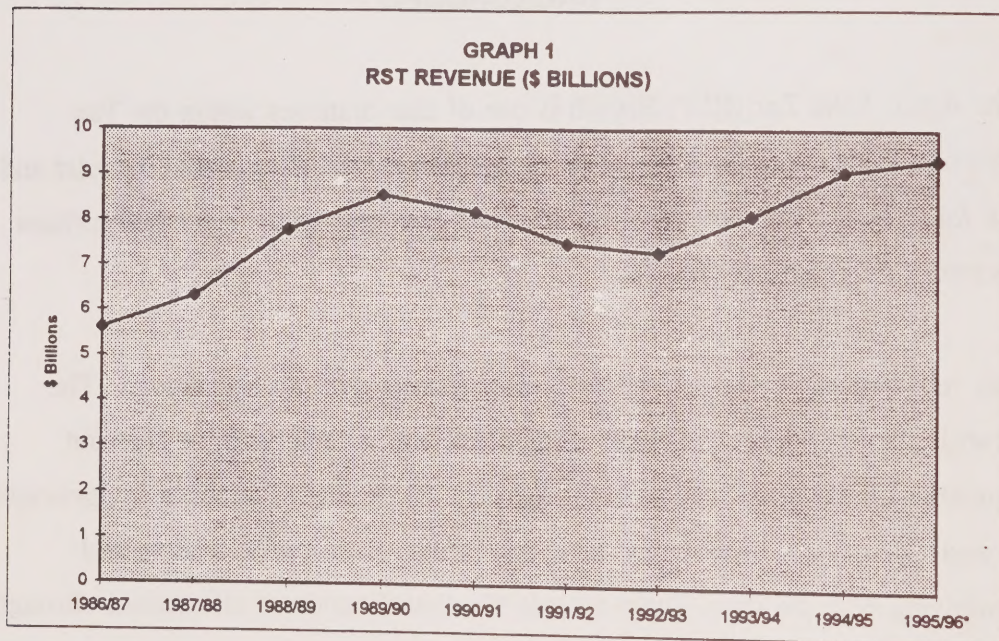
Tax rebates and refunds are verified in accordance with the legislation. The Branch also encourages voluntary compliance with an emphasis on fair and equitable treatment of vendors and taxpayers. A variety of services are provided to assist taxpayers, vendors and their representatives in understanding and complying with the law. These include the dissemination of information through field visits, sales tax guides and seminars. Proactive marketplace initiatives such as field audits, vendor visits to check registration, and liaison with other branches and jurisdictions are seen as protecting the tax base.

---

<sup>1</sup>As of April 1, 1995, the Branch had 348.5 full-time equivalent (FTE) staff in its head and field offices. Expenditures in 1994/95 were approximately \$24 million. Unless otherwise noted, the data appearing in this section was provided by the Ministry of Finance.



Actual RST revenues from 1986/87 to 1995/96 (est.) are shown on Graph 1. It should be noted that the general RST rate of 7% was increased to 8% effective May 2, 1988. The RST was extended to insurance premiums with the 1993 provincial budget.<sup>2</sup> Graph 2 represents actual RST revenue as a percentage of total taxation revenue. After reaching just under 29% in 1988/89, the percentage dropped until 1990/91 when it began to level out at just over 24%. It has been rising since 1992/93. Actual RST revenue as a percentage of nominal GDP appears on Graph 3. The percentage level has remained relatively constant over the time period covered. (Revenue figures for 1993/94 and on reflect the change in the province's reporting entity and basis of accounting. For example, the RST revenue figure for 1993/94 is \$8.014 billion plus an accrual adjustment of \$0.11 billion.)



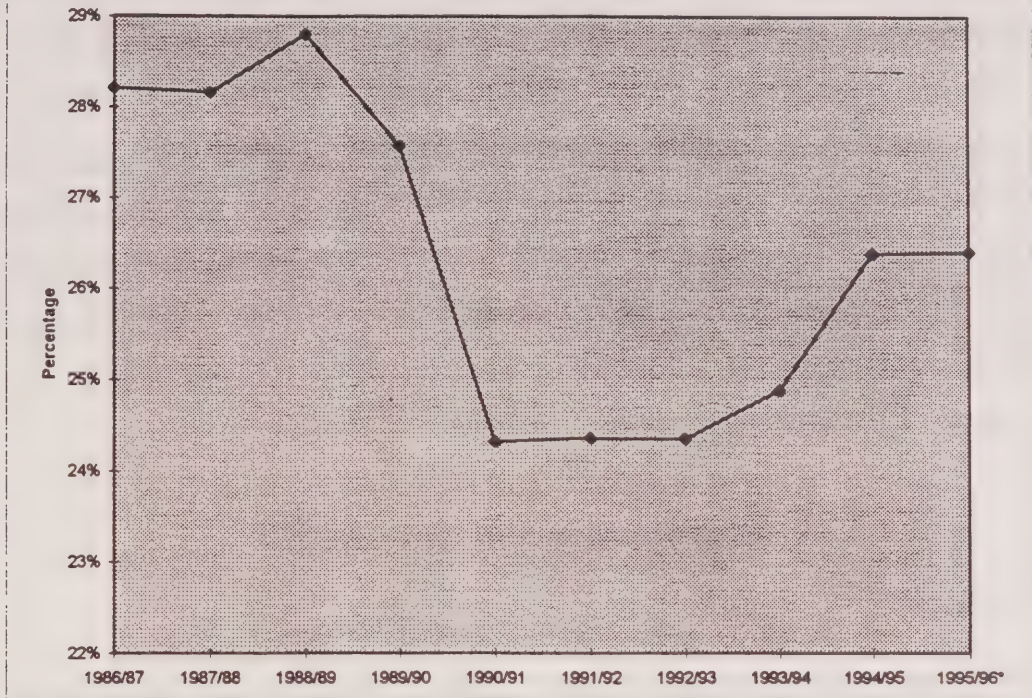
Sources: Ontario, Ministry of Treasury and Economics, Public Accounts of Ontario, 1987/88 - 1991/92; Ontario, Ministry of Finance, Public Accounts of Ontario, 1992/93 - 1994/95; and Ontario, Ministry of Finance, 1995 Fiscal and Economic Statement.

\* = estimate

<sup>2</sup>Ontario, Ministry of Treasury and Economics, *1988 Ontario Budget* (Toronto: The Ministry, April 1988), p. 25; and Ontario, Ministry of Finance, *Ontario Budget 1993* (Toronto: The Ministry, May 1993), p. 15.



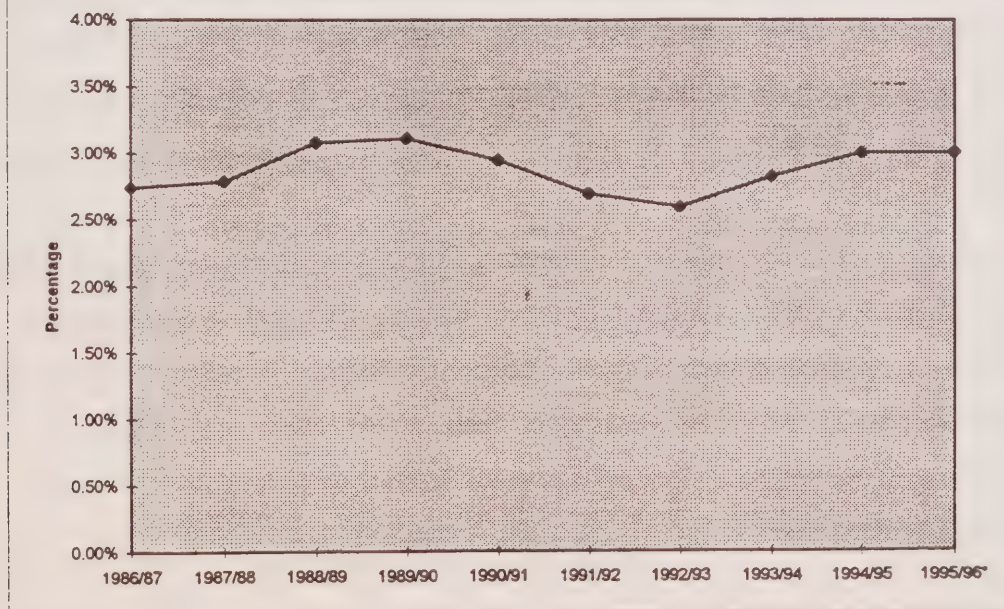
**GRAPH 2**  
**RST REVENUE AS % OF TOTAL TAXATION REVENUE**



Sources: Ontario, Ministry of Treasury and Economics, Public Accounts of Ontario, 1987/88 - 1991/92; Ontario, Ministry of Finance, Public Accounts of Ontario, 1992/93 - 1994/95; and Ontario, Ministry of Finance, 1995 Fiscal and Economic Statement.

\* = estimate

**GRAPH 3**  
**RST REVENUE AS % OF NOMINAL GDP**



Sources: Ontario, Ministry of Treasury and Economics, Public Accounts of Ontario, 1987/88 - 1991/92; Ontario, Ministry of Finance, Public Accounts of Ontario, 1992/93 - 1994/95; and Ontario, Ministry of Finance, 1995 Fiscal and Economic Statement.

Note: Figures used for nominal GDP represent calendar as opposed to fiscal years

\* = estimate

The Branch maintains a taxroll of over 319,000 registered vendors. In the fiscal year 1994/95 it recovered \$120 million in tax from audits, processed 22,000 refund claims, responded to over 483,000 information requests, had over 170,000 people make visits to its office, and recovered \$9 million in tax from non-registered vendors. The annual net growth in the RST tax roll is about 3% or 10,000 vendors. Approximately 50,000 to 60,000 new vendors register each year, while 40,000 to 50,000 cease operating. According to the Ministry, both the growth in the number of vendors and longer audits have resulted in a reduction in audit coverage for small vendors over the past six years.

## **PROVINCIAL AUDITOR'S REPORT**

### **Overview**

The objective of the Provincial Auditor's audit of the Retail Sales Tax Branch was

to assess whether reasonable procedures were in place to ensure that the Ministry collects the proper amount of RST in a timely manner and in accordance with statutory requirements.<sup>3</sup>

While the audit focussed on the Retail Sales Tax Branch, its head office and selected retail sales tax (RST) field offices, some work was also conducted at other branches within the Ministry which were involved in the collection and processing of the RST.

Citing a 1993 investigation by the Standing Committee on Finance and Economic Affairs, the Provincial Auditor recognized that the underground economy has played a role in the growth of the tax gap, the difference between collected and collectable RST. While the Ministry of Finance was unable to provide hard numbers on the potential amount of revenue lost to the underground economy, the audit concluded that

---

<sup>3</sup>Ontario, Office of the Provincial Auditor, *1995 Annual Report of the Provincial Auditor of Ontario* (Toronto: The Office, 1995), p. 105.



the Branch can and should take more vigorous steps to reduce the tax gap and implement additional measures to minimize the loss of taxes through the underground economy.<sup>4</sup>

A key observation of the audit was the significant deterioration of audit coverage levels since the publication of audit reports in 1985 and 1989. In both earlier reports, concerns had been expressed about coverage levels and the fact that they were insufficient to discourage tax evasion. The 1995 audit made reference to the deterioration in the level of coverage on small vendors since the 1989 audit:

In particular, we question whether the present low level of audit coverage on small vendors - who, in total, contribute 50% of the total RST received by the Ministry - is adequate to enforce compliance with the law and maintain public confidence in the fairness of the tax system.<sup>5</sup>

Ministry procedures were described as adequate to ensure that those remittances actually received were deposited promptly and credited to the proper vendor's account.

## **Tax Gap**

During their first appearance before the Standing Committee on Public Accounts, Ministry of Finance staff defined the retail sales tax gap as the difference between the amount of tax actually collected and the amount that could be collected.<sup>6</sup> It represents the potential to increase revenue flows from existing statutes without increasing rates or expanding the tax base. The underground economy is seen as a contributor to the gap.

---

<sup>4</sup>Office of the Provincial Auditor, *1995 Annual Report*, p. 105.

<sup>5</sup>Office of the Provincial Auditor, *1995 Annual Report*, p. 106.

<sup>6</sup>The term 'tax leakage' was also used to describe the gap.

Professor Jack Mintz, from the Faculty of Management at the University of Toronto, considered it useful to distinguish between two important issues: tax evasion and tax avoidance. The former is an illegal attempt to avoid a tax and is performed by someone who has a legal responsibility to collect the tax but fails to uphold the law. Avoidance is a legal taxpayer behaviour. The gap identified by the Provincial Auditor is, in Mintz's opinion, evasion as opposed to avoidance.

### *Underground Economy*

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs (the Finance Committee) undertook an examination of the underground economy in Ontario in the fall of 1993. The Committee's examination was prompted by growing interest on the part of the Ontario and federal governments in finding the root causes of revenue losses. Committee members also had concerns about negative public perceptions of the tax system, the increasing incidence of reports of deliberate tax evasion, and the smuggling and sale of illegal tobacco and beverage alcohol products.

The Finance Committee recognized that both legal and illegal activities were hidden or unreported. As a result, it decided that it would examine the issue of tax evasion as opposed to tax avoidance. Not surprisingly, the Committee heard a number of definitions with respect to tax evasion. It decided to consider the one provided by the provincial Ministry of Finance:

Any intentional non-compliance with tax statutes, ranging from late and non-payment of reported tax liabilities at one end of the spectrum to deliberate tax evasion at the other extreme.<sup>7</sup>

The size of the underground economy stimulated a tremendous amount of interest and debate. The Finance Committee heard presentations on formal measures from

---

<sup>7</sup>Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Finance and Economic Affairs, *Report on the Underground Economy in Ontario, 1993-1994* (Toronto: The Committee, 1994), p. 2.

the Ministry of Finance and from economists. The witnesses cited estimates of between 7% and 22% of national gross domestic product (GDP).<sup>8</sup> Others testified that the size of the underground economy had increased in recent years. They believed that the introduction of the federal GST in 1991 provided many with the extra incentive to fail to remit all taxes owing.

Many witnesses agreed that all taxpayers were victims of the growing underground economy. Their reasons for concern were often activity-specific but many were of a broader application, specifically economic and social.

The Finance Committee could only speculate on what caused the underground economy, but many witnesses cited the economic climate as the major factor contributing to its development. One of the key elements of that climate was the tax system. The four tax themes singled out by witnesses were: general levels of taxation, tobacco and beverage alcohol taxes, fairness and compliance, and the GST and the RST.

The Finance Committee made several recommendations. These included paying attention to the limits of public tolerance and the relationship between consumption and the rates of consumption taxes. The Committee also called for inter-jurisdictional and intra-governmental sharing of information that was considered essential to controlling the underground economy. It recommended that audit surveillance be increased only for as long as it was effective. The Ministry of Finance and others were encouraged to conduct further research into the underground economy.

Given the testimony heard by the Finance Committee, the Provincial Auditor felt that it was reasonable to assume that both the levels of unremitted RST and the tax

---

<sup>8</sup>Ontario's nominal GDP (\$current) in 1994 was \$302.5 billion. If the estimates of the size of the national underground economy were applied to this province, they would range from \$21.2 billion (7%) to \$66.6 billion (22%). (The real GDP (\$1986) in 1994 was \$238.4 billion). GDP figures taken from Ontario, Ministry of Finance, *1995 Fiscal and Economic Statement* (Toronto: The Ministry, November 1995), Data Appendix, Table 3.



gap had increased over the last few years. The prime sources of the tax gap were seen as registered vendors who deliberately under-remit collected taxes, unregistered vendors who sell taxable items without remitting the tax, and vendors who do not charge tax on the sale of taxable items. (The audit confirmed that the Ministry had no hard numbers on the potential RST revenue loss associated with the tax gap.)<sup>9</sup>

Like the Finance Committee, the Provincial Auditor recommended further research into the underground economy, as well as the use of its results to reduce the tax gap. It was felt that there were statistics available to the Retail Sales Tax Branch that would assist in these endeavours. For example, the Branch could analyze the number of non-registered vendors identified by service officers. It might also analyze audit recoveries by size and type of vendor.

### *Ministry Response*

The Ministry agreed with the Provincial Auditor's recommendation in principle and described a number of measures it has taken to address the issue of non-compliance. A memorandum of understanding was signed with Revenue Canada in October 1994. It dealt with enhanced cooperation with respect to the underground economy, tax evasion and smuggling. One of the objectives of the agreement is additional research into the underground economy.

Another initiative is the ongoing implementation of a Ministry-wide "integrated tax administration system" (ITAS). This is a single taxpayer-based computerized tax roll for all tax programs administered by the Ministry. At the time of the audit, the RST database was expected to be transferred in early 1997. When this transfer takes place, additional performance indicators will include the types of statistics the Provincial Auditor suggested could be collected.

---

<sup>9</sup>During their presentation to the Standing Committee on Public Accounts, Ministry staff told Members there was no definitive estimate of the size of the underground economy. They felt it probably fell within a range of 8% to 11% of national GDP.



Other measures include legislative amendments to enhance collection processes, such as increases in fines and penalties for tax evasion. Successful prosecutions for tax evasion are being published, personal property liens for RST debtors have been introduced, and overall improvements have been made to collection methods.

The Standing Committee on Public Accounts also heard that the Ministry had recently signed an exchange of information agreement with Revenue Canada. This will permit a number of initiatives involving the RST and the GST. The RST vendor database will be matched with the GST registrant database to identify non-registrants and there will be a joint compliance information program for new registrants.<sup>10</sup>

Committee members were told that Retail Sales Tax Branch staff have for some time called on new vendors in areas of activity where there may be a higher incidence of problems respecting the application of the tax. Visits take place three or four months after operations have begun. Staff help with any tax-related problems vendors may have experienced. For example, they may check to ensure that the proper amount of tax is being recorded and remitted.

The Minister of Finance delivered his 1995 fiscal and economic statement the day before Ministry staff first appeared before the Committee on November 30, 1995. Included in that statement was the announcement that the Ministry of Finance would "develop a comprehensive plan to reduce abuse of the tax system and

---

<sup>10</sup>The federal government's underground economy measures were strengthened by the budget it tabled on March 6, 1996. Additional resources will be devoted to Revenue Canada's audit program for unincorporated businesses and self-employed individuals. The initiative will be fully in place in 1998/99. By that time, 800 additional auditors will be employed by the program at an annual cost of \$50 million. The additional personal income tax revenues generated are expected to be approximately \$150 million annually, for an increase of approximately \$100 million in annual net revenue. See Canada, Department of Finance, *Budget Plan: Including Supplementary Information and Notices of Ways and Means Motions* (Ottawa: The Department, 6 March 1996), pp. 150-151.

improve overall tax compliance." The first step in the plan would be a reallocation of 50 positions within the Ministry to tax auditing.<sup>11</sup>

### *Responses by Witnesses*

Witnesses from the private sector and the academic community offered their observations on the underground economy. Their presentations echoed many of those made during the 1993 hearings. Members heard about the factors that contribute to the size of the underground economy and the incidence of tax evasion, as well as illegal activities in specific product areas and the facilitation of compliance.

Contributing factors included the level of sales tax, the general state of the economy and the tax system. The last factor encompassed perceptions about the fairness of the system and the degree to which taxpayers felt their money was being wisely spent.<sup>12</sup> Due to its single-stage nature, the RST was described as being more prone to leakage than a multi-stage tax.

The Canadian Federation of Independent Business (CFIB) reported on the results of a 1993 survey of small business owners. When asked to what degree competition from the underground economy was a problem, nearly 44% of the over 9,000 Ontario respondents said it was a "serious" or "very serious" problem. While it had no quantitative measure, the CFIB felt that the underground economy had abated in the past few years. An improved economy and the lower dollar had resulted in fewer complaints from its members.

The testimony of some witnesses touched on illegal activities within two specific product areas: beverage alcohol and tobacco. The Association of Canadian

---

<sup>11</sup>Ontario, Ministry of Finance, *1995 Fiscal and Economic Statement* (Toronto: Queen's Printer, November 1995), p. 14.

<sup>12</sup>Ministry of Finance staff acknowledged that there is evidence that higher tax rates lead to increased evasion.

Distillers (ACD) spoke of the industrial and provincial tax revenues it felt were being lost to the underground economy.<sup>13</sup> Varying RST rates (12% on products consumed off-premises and 10% on products consumed on-premises), along with higher rates than either beer or wine and comparatively higher tax rates than those found in the United States, have resulted in what the ACD considers a grave situation for its industry. The Ontario Restaurant Association expressed similar concerns about revenue losses. Its members must pay a 12% restaurant and bar gallonage tax, and a 10% alcohol RST.

According to the Canadian Council of Grocery Distributors (CCGD), the collection of the RST on tobacco products requires urgent attention. The establishment of RST compliance systems at the retail level can be costly and inefficient. With the addition of tobacco, the collection process can become problematic due in part to the diversion of product between the wholesale and retail levels. This diversion was seen as undermining the viability of those retailers who collect the RST. The CCGD could not estimate the loss of provincial revenues or the impact on legitimate retailers but reported that its members thought they were substantial.

Professor Anthony Doob, from the Centre of Criminology at the University of Toronto, suggested that the Provincial Auditor and the Retail Sales Tax Branch might benefit from consideration of a theory of compliance that would include a focus on prevention rather than apprehension. Any resulting strategy should then integrate research into the everyday operations of the Branch.

Compliance was a matter of practical interest to other witnesses. Not unlike Professor Doob, the facilitation of compliance was considered preferable to punishment. Members were offered numerous suggestions on how to encourage voluntary action. These included a reduction in the level of taxes paid on

---

<sup>13</sup>The ACD reported that the equivalent of 19 million litres of spirits are smuggled into Ontario each year. This results in an RST loss estimated at \$50 million.



beverage alcohol products and allowing licensees to purchase alcohol on credit or with credit cards. Reference was also made to the compensation paid to those who collect the RST. Committee members were advised that the last increase took place in 1991 and that rates should be adjusted to conform with other cost increases.

Legislation which consolidated and updated a series of individual tax acts (gasoline and diesel oil, health services, and tobacco), and introduced measures to combat the effects of the underground economy, was passed in Nova Scotia in December 1995. Two sections of the legislation took effect on November 6, 1995. Since that date, the provincial tax on cigarettes has been removed at the retail level and increased at the wholesale level.<sup>14</sup> Witnesses told the Committee that this development was worth watching. Wholesalers were described as being better equipped to handle collecting and accounting for any tax on tobacco products.

### **Recommendations:**

1. *The Committee is encouraged by the Ministry of Finance's commitment to conducting further research into the underground economy and the tax gap. In order to maintain public confidence in the fairness of the tax system, it recommends that research and analysis focus on non-compliance in order to ensure enforcement resources are used in the most cost-effective manner. Specific areas of study should include compliance, enforcement, sector-by-sector analyses, audits, and joint activities with other jurisdictions and organizations.*
2. *Further to the issue of compliance and the testimony of witnesses, the Committee recommends that the Ministry give consideration to examining the costs associated with such actions as*
  - *collecting the RST paid on tobacco products at the wholesale level only; and*

---

<sup>14</sup>Telephone interview with Mike DeCoste, Nova Scotia Provincial Tax Commission, Halifax (902-424-6149), 24 January 1996.



- *raising the level of compensation paid for collecting the RST.*

### **Management Information System**

The selection of audits is facilitated by BASYS, a computerized information system. Vendors are grouped into industry profile codes. This allows for comparisons between vendors within the same code. While this is very useful information, the Provincial Auditor felt there is other equally useful data that is not readily available from the BASYS system. This other data could include

the identification of vendors who have filed nil returns or have not filed a return for a long period of time.<sup>15</sup>

It was reported that the BASYS system is being replaced by the integrated tax administration system (ITAS) system. The Provincial Auditor recommended that all of the information needed to facilitate the selection for audit of high-risk vendors be considered in the development of its new integrated computer system. When the information is available, it was recommended that the Retail Sales Tax Branch review its audit selection assessment criteria.

Ministry personnel told the Committee that the ITAS system is still being developed for the RST. However, the Branch is now identifying high-risk vendors by using profile codes and industry yield information. Third-party information is used on occasion. Short-term ways to facilitate audit selection are being examined, including a more user-friendly inquiry capability. The Branch is also looking at merging and comparing other databases and third-party information.

---

<sup>15</sup>Office of the Provincial Auditor, 1995 Annual Report, p. 109.

The use of a management information system that would focus attention on potential non-reporting firms was supported by the Retail Council of Canada. The Council told Committee members that the assumptions and models used in the development of such a system should reflect commercial realities and practices.

### *Cross-Referencing Information*

Inter-jurisdictional and inter-ministerial cooperation is perceived as facilitating the control of the underground economy. As noted earlier, the Ministry has already signed a memorandum of understanding with Revenue Canada. During the audit, it was learned that the Ministry was in the process of signing an agreement with Revenue Canada to compare tax roll and registration information between the GST and the RST. This would help identify operators who were not registered on the respective rolls. The Retail Sales Tax Branch has also analyzed the results of a comparison of retail businesses from the Ministry's commercial property tax assessment database with the RST vendor database.

The Ministry agreed with the Provincial Auditor's recommendation that it should compare the RST database with other taxation databases and other government databases in order to identify non-registrants and vendors who under-remit the RST. Committee members were told that information on alcohol purchases is provided by the Liquor Control Board of Ontario and Brewers' Retail, and matched with information on remittances from the hospitality industry. The Ministry of Transportation provides dealer information on motor vehicle transfers.

The Retail Council of Canada and the Institute of Chartered Accountants of Ontario both expressed support for the cross-referencing of information.

### **Recommendation:**

3. *The Committee appreciates the Ministry of Finance's recent information-sharing initiatives with Revenue Canada and its plans to use the new ITAS computer system to better analyze possible*

*areas of non-compliance. It recommends that these efforts incorporate clearly defined information needs, related analyses and implementation deadlines. The Ministry is asked to report to the Committee at such time as these efforts come to fruition.*

### **Consumption Tax Administrative Efficiencies**

Like the Standing Committee on Finance and Economic Affairs, the Standing Committee on Public Accounts heard that the introduction of the GST had been followed by an increase in underground activity. When combined with the 8% RST, the result has led to administrative complications for entrepreneurs, particularly small business people. Consumers feel frustrated when confronted with paying two taxes in addition to a base price.

Despite the negative features associated with the introduction of the GST, some witnesses referred to its multi-stage nature as preferable to that of the single-stage RST. While appreciating the difficulties inherent to such a move, they supported harmonization of the two consumption taxes citing administrative cost savings and reduced duplication as two of its more positive results. Not all witnesses were as supportive. Harmonization was also seen as having a negative impact on consumer spending and confidence through enhanced avoidance.

The Committee listened carefully to the concerns of all witnesses with respect to harmonization. Their presentations, as well as recent provincial and national developments, were taken into account during the Members' consideration of this issue.

### ***Fair Tax Commission Report***

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs finished its hearings on the underground economy in early December 1993. Later that same month, the Fair Tax Commission tabled its report, *Fair Taxation in a Changing World*. The Commission had been created by Order in Council three years before to

advise and report to the Treasurer of Ontario and Minister of Economics on the design and implementation of a more equitable tax system in Ontario.<sup>16</sup>

The Commission made over 100 recommendations in a broad range of taxation areas. Two of those areas were compliance and the RST. The Commission suggested that compliance could be improved by simplifying rules and administrative procedures to make compliance easier, increasing rates of audit and penalties, and

improving cooperation among tax authorities within the provincial government and among levels of government to enforce tax compliance.<sup>17</sup>

With respect to the RST, the Commission recommended that its base be broadened to include all goods and services, with limited exemptions. The single-stage sales tax should be replaced with a multi-stage sales tax with a credit for the tax paid on business inputs. The Commission also called on the province to harmonize the RST with a national sales tax modelled on the GST. The new tax would be a multi-stage sales tax or value-added tax.

### *National Developments*

During the 1993 federal election campaign, the Liberal Party promised that it would replace the GST with a new system that would promote federal-provincial fiscal cooperation and harmonization. After the election, the federal Standing Committee on Finance studied the feasibility of such a tax and recommended the adoption of a national value-added tax in its June 1994 report, *Replacing the GST: Options for Canada*.

---

<sup>16</sup>Ontario, Fair Tax Commission (Monica Townson, Chair), *Fair Taxation in a Changing World* (Toronto: Queen's Printer, 1993), p. 915.

<sup>17</sup>Ontario, Fair Tax Commission, *Fair Taxation in a Changing World: Highlights* (Toronto: Queen's Printer, 1993), p. 118.



After the release of the federal committee's report, the federal and provincial governments became engaged in meetings and negotiations concerning the future of the GST. For example, in September 1994, Ontario's Minister of Finance proposed that the federal government take over sales tax and reduce its income tax collection. The provinces' loss of sales tax revenues would be compensated by increased provincial income tax levels. A month later, the federal Minister of Finance proposed a 12% national sales tax (5% to Ottawa and 7% to the provinces.) Federal revenue losses would be offset by a 1% increase on taxable income.<sup>18</sup>

The most recent federal Speech from the Throne was delivered on February 27, 1996. Included in the text was a commitment to working with the provinces "to conclude discussions on sales tax harmonization." A process will be established "to replace the GST and provincial sales taxes with a national sales tax."<sup>19</sup>

Ontario's Minister of Finance rejected another federal proposal in March of this year. The new plan would have resulted in a 15% sales tax that combined the current RST and GST.<sup>20</sup> A month later, it was reported that the Premier of Ontario had informally proposed a national sales tax of less than 15%. Further reports repeated the province's claim that the federal proposal was not revenue-neutral and would result in a \$2 billion to \$3 billion tax shift from corporations to consumers. The GST is applied to services that are exempt from the RST. Businesses can offset most GST payments but not RST payments.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup>"Drop sales tax, Ontario suggests," *Globe and Mail*, 27 September 1994, p. A1; and Richard Brennan, "Martin's tax idea pleases no one," *Windsor Star*, 15 October 1994, p. A1.

<sup>19</sup>Canada, House of Commons, Parliament, *Speech from the Throne*, 35th Parliament, 2nd Session (27 February 1996). Document retrieved from the Internet: <http://canada.gc.ca/english/pmo/releases/throne2.htm>.

<sup>20</sup>Allan Thompson, "Provinces blamed in GST stall," *Toronto Star*, 12 March 1996, p. A8.

<sup>21</sup>Martin Mittelstaedt, "Harris proposes national sales tax," *Globe and Mail*, 11 April 1996, p. A1; Shawn McCarthy, "Ontario hasn't proposed merger on GST: Officials," *Toronto Star*, 13 April 1996, p. A14; and Shawn McCarthy, "Tax harmony strikes a sour chord," *Toronto Star*, 15 April 1996, p. A19.

On April 23, 1996, the federal government announced the signing of memoranda of understanding on sales tax harmonization with the provinces of New Brunswick, Newfoundland and Labrador, and Nova Scotia. Each government is committed to concluding a final agreement "in time to implement the harmonized tax by April 1, 1997." The final agreement will replace current sales tax systems with one harmonized value-added tax, one sales tax base and a combined sales tax rate of 15%. Administration will be handled by the federal government.<sup>22</sup>

The federal budget which was tabled on March 6, 1996, referred to the creation of the Canada Revenue Commission. Such a body would facilitate closer inter-governmental partnerships in the area of revenue administration. Reference was made to the overlap and duplication that presently exists in tax administration.<sup>23</sup> The Commission may have a role to play in improving the efficiencies of tax administration. At the time of writing, the Committee was unsure of its purpose and, therefore, did not explore the matter.

#### **Recommendation:**

4. *Given the Ministry of Finance's information-sharing initiatives with Revenue Canada, other provincial and national developments, and the testimony of witnesses, the Committee recommends further movement toward more efficient collection of the GST and the RST. Ideally, such movement should prove to be both an administrative advantage to small business operators and revenue-neutral for Ontario. The Committee also asks that the Ministry analyze the effect that such a move would have on staffing and cash flow.*

---

<sup>22</sup>Canada, Department of Finance, "Federal Government, Three Provinces Reach Sales Tax Harmonization Agreements," News Release, 23 April 1996.

<sup>23</sup>Canada, Department of Finance, *Budget Plan: Including Supplementary Information and Notices of Ways and Means Motions*, p. 48.

## Audit Coverage

Regular audits encourage voluntary compliance and verify that individual vendors have applied the legislation correctly and have remitted all taxes owing. The Provincial Auditor's review of coverage since 1988/89 indicated that while the number of auditors had remained relatively constant, the number of audits had decreased by 21%. Over the same time period, the number of active vendors had increased by nearly 10%. Coverage as a percentage of active vendors had decreased by approximately 33% since 1985 and 27% since 1989. The additional taxes generated per audit hour increased by 48% from 1988/89 to 1994/95 (\$315 to \$466).

Active vendors were allocated by the Retail Sales Tax Branch into one of three categories (large, medium and small) at the time of the audit. Large vendors had annual revenues of over \$200 million or an annual remitted tax of over \$1 million. Medium vendors had annual revenues of \$30 million to \$200 million or an annual remitted tax of \$200,000 to \$1 million. Small vendors had annual revenues of up to \$30 million or an annual remitted tax of up to \$200,000.

Vendors have since been reorganized into two categories, large and small. Those vendors who were previously found in the medium category and those who remit between \$100,000 and \$200,000 in RST are now classified as large category vendors. As a result of the reorganization, large vendors now contribute 58% of RST revenue. Consideration for audit will be given to all new large vendors every four years; many will actually be audited during that time period.

According to the Retail Council of Canada, a greater number of more extensive audits could result in many "legitimate" firms being audited and may have little effect on compliance. Greater precision and accuracy in the selection of firms to be audited and an attempt to identify those areas in which there is a greater likelihood of evasion or mistakes, may be more effective. One area that could be the focus of increased attention is that of unregistered vendors.



The Ontario Restaurant Association supported the Ministry's efforts to ensure that all merchants remit the appropriate amount of RST. However, the Association felt that focussing on the RST could have an unintended impact on the prevalence of illegal alcohol. It could create the perception that the audit process was not being fairly applied within the hospitality sector.

### *Large and Medium Vendors*

Approximately 800 large vendors remitted approximately 25% of the total RST received by the Ministry in 1994/95. That same year, 3,300 medium vendors also remitted approximately 25% of the total RST received.

Audit coverage of large vendors was reviewed for the four years ending March 31, 1995. (Branch policy requires that large vendors be audited every four years.) Only 48% had been audited over that time period. The Provincial Auditor reported that the reduction in coverage was due to a reduction in the number of levels of field auditors from three to two. As a result of a phasing out process that began in 1992, only three auditors remained qualified to audit or supervise large vendor audits by 1994.

The Provincial Auditor was advised that it was at this point that a formal restructuring of audit categories around two levels of auditors began. He was also told that the restructuring will address insufficiencies in the audit coverage of large vendors.

The eight field offices were found, in general, to have audited all medium vendors at least once during the past four years, as required by Branch policy. During 1994/95, 955 medium vendors were audited. Approximately 80% of these audits resulted in an assessment, the remainder in a nil assessment.

In order to use audit resources more productively, the Provincial Auditor recommended that:



The Branch should formalize, document and implement appropriate risk-based criteria for selecting large- and medium-sized vendors for audit. Audit files should contain the rationale supporting the selection of such vendors for audit.<sup>24</sup>

The Ministry response found in the Provincial Auditor's report agreed with the recommendation. It added that the Branch is currently developing standardized risk-based criteria for use in selecting vendors for audit.

### *Small Vendors*

Approximately 50% of the total RST received by the Ministry in 1994/95 was remitted by 225,000 active small vendors. A review of audit coverage since the 1989 report indicated that the number of audits had decreased by 22%, while the number of active vendors had increased by approximately 13%. As a result, the audit coverage of small vendors had decreased by almost one-third since 1988/89. The average additional tax assessed per hour had increased by 116% from 1988/89 to 1994/95 (\$188 to \$407).

The Provincial Auditor questioned whether the low level of small vendor audit coverage was sufficient to enforce compliance with the law and maintain public confidence in the fairness of the tax system. He recommended that the Ministry significantly increase the audit coverage of small vendors in order to more effectively enforce compliance with the law and detect unpaid taxes.

The Ministry response cited by the Provincial Auditor described audit coverage as

a blend of selection for expected dollar recoveries and selection from the wider vendor population with the aim of promoting voluntary compliance with the

---

<sup>24</sup>Office of the Provincial Auditor, 1995 *Annual Report*, p. 111.

statute. Finding the most effective mixture of audits is an art rather than a science - there is no magic formula.<sup>25</sup>

In the case of small vendors, the Ministry agreed that an increase in audit coverage was desirable to improve overall voluntary compliance. It would endeavour to increase resources while mindful of constraints. Ministry staff made a second appearance before the Committee on March 7, 1996. Further to the Minister of Finance's November 29, 1995, announcement, Members were provided with an update on the reallocated auditing positions. They were told that all 50 RST auditors would be assigned to the small vendor population.

#### **Recommendation:**

5. *The Committee acknowledges the Ministry of Finance's commitment to assign 50 additional auditors to coverage of the small vendor population. In no later than 24 months, the Ministry should be prepared to provide a report detailing the impact of these new auditors. Items to be covered would include the number of audits conducted, the total additional taxes recovered, the amount recovered per hour of staff time, and a breakdown by industry sector.*

*Depending on government policy and the results of a cost-benefit analysis of this additional coverage, the Ministry may wish to give consideration to contracting out audits of small vendors.*

### **CLOSING REMARKS**

The Standing Committee on Public Accounts' study of the retail sales tax has led to a greater appreciation and understanding of issues associated with the tax and raised by the Provincial Auditor, namely, the tax gap and audit coverage. The Committee agrees with and supports the recommendations made by the Provincial Auditor in s. 3.07 of his 1995 annual report, and makes five recommendations of its own.

---

<sup>25</sup>Office of the Provincial Auditor, 1995 Annual Report, p. 112.

During its hearings on the retail sales tax, the Committee heard much from witnesses about the lack of public confidence in the fairness of the tax system. The Members wish to emphasize that they recognize that there are negative perceptions of that fairness. Ministry of Finance staff told the Committee about the actions it has taken to address the Provincial Auditor's recommendations. The Committee is encouraged by these steps. The Members hope that the recommendations made in this report will help to address the issues raised by the Provincial Auditor and that the tax system will be better able to maintain public confidence in its fairness.

### LIST OF RECOMMENDATIONS

1. *The Committee is encouraged by the Ministry of Finance's commitment to conducting further research into the underground economy and the tax gap. In order to maintain public confidence in the fairness of the tax system, it recommends that research and analysis focus on non-compliance in order to ensure enforcement resources are used in the most cost-effective manner. Specific areas of study should include compliance, enforcement, sector-by-sector analyses, audits, and joint activities with other jurisdictions and organizations.*
2. *Further to the issue of compliance and the testimony of witnesses, the Committee recommends that the Ministry give consideration to examining the costs associated with such actions as*
  - *collecting the RST paid on tobacco products at the wholesale level only; and*
  - *raising the level of compensation paid for collecting the RST.*
3. *The Committee appreciates the Ministry of Finance's recent information-sharing initiatives with Revenue Canada and its plans to use the new ITAS computer system to better analyze possible areas of non-compliance. It recommends that these efforts incorporate clearly defined information needs, related analyses and implementation deadlines. The Ministry is asked to report to the Committee at such time as these efforts come to fruition.*

4. *Given the Ministry of Finance's information-sharing initiatives with Revenue Canada, other provincial and national developments, and the testimony of witnesses, the Committee recommends further movement toward more efficient collection of the GST and the RST. Ideally, such movement should prove to be both an administrative advantage to small business operators and revenue-neutral for Ontario. The Committee also asks that the Ministry analyze the effect that such a move would have on staffing and cash flow.*
5. *The Committee acknowledges the Ministry of Finance's commitment to assign 50 additional auditors to coverage of the small vendor population. In no later than 24 months, the Ministry should be prepared to provide a report detailing the impact of these new auditors. Items to be covered would include the number of audits conducted, the total additional taxes recovered, the amount recovered per hour of staff time, and a breakdown by industry sector.*

*Depending on government policy and the results of a cost-benefit analysis of this additional coverage, the Ministry may wish to give consideration to contracting out audits of small vendors.*





vérifications effectuées, le total des taxes supplémentaires recouvrées, le montant recouvert par heure de vérification, ainsi qu'une répartition par secteur industriel.

Selon les politiques du gouvernement et les résultats d'une analyse coûts-avantages de ce taux de vérification supplémentaire, le ministère voudra peut-être étudier la possibilité de confier en sous-traitance la vérification des petits vendeurs.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Le Comité est encouragé par l'engagement du ministère des Finances à effectuer d'autres recherches sur l'économie souterraine et les fuites fiscales. Pour maintenir la confiance du public à l'égard de l'équité du régime fiscal, il recommande que la recherche et l'analyse mettent l'accent sur l'observation afin de s'assurer que les ressources affectées au recouvrement des taxes sont utilisées de la manière la plus efficace possible. L'observation fiscale, le recouvrement des taxes, les analyses par secteur, les vérifications et les activités conjointes avec d'autres autorités législatives et organismes sont des exemples de sujets à examiner.
2. Comme suite au problème d'observation et aux commentaires des témoins, le Comité recommande au ministère d'étudier la possibilité d'examiner les coûts liés à des mesures comme :
  - La perception de la TVD payée sur les produits du tabac au niveau des grossistes seulement;
  - La hausse de l'indemnité accordée pour la perception de la TVD.
3. Le Comité apprécie les récentes initiatives du ministère des Finances concernant l'échange de renseignements avec Revenu Canada, ainsi que ses projets d'utiliser le nouveau système informatisé SLAF pour mieux analyser les secteurs possibles d'observation. Il recommande que ces efforts incluent des besoins d'information clairement définis, des analyses connexes et un échéancier de mise en oeuvre. Le ministère est prié de faire rapport au Comité lorsque ces efforts se réaliseront.
4. Compte tenu des initiatives du ministère des Finances concernant l'échange d'information avec Revenu Canada, d'autres développements à l'échelle provinciale et nationale et des observations des témoins, le Comité recommande que l'on prenne d'autres dispositions pour améliorer l'efficacité de la perception de la TPS et de la TVD. Idéalement, ces dispositions devraient constituer un avantage administratif pour les chefs de petites entreprises et ne pas avoir d'incidence sur les recettes de l'Ontario. Le Comité demande également au ministère d'analyser les répercussions que pourraient avoir de telles dispositions sur la dotation en personnel et les mouvements de trésorerie.
5. Le Comité se réjouit de l'engagement du ministère des Finances à affecter 50 autres vérificateurs à la catégorie des petits vendeurs. Le ministère devrait, au plus tard dans 24 mois, présenter un rapport donnant le détail des retombées de l'accroissement de ces effectifs. Les points à aborder dans le rapport seront notamment le nombre de

réaffectation des postes de vérification. Le Comité a donc appris que les 50 postes de vérification de la TVD seraient affectés à la catégorie des petits vendeurs.

#### Recommandation :

5.

*Le Comité se réjouit de l'engagement du ministère des Finances à affecter 50 autres vérificateurs à la catégorie des petits vendeurs. Le ministère devrait, au plus tard dans 24 mois, présenter un rapport donnant le détail des retombées de l'accroissement de ces effectifs. Les points à aborder dans le rapport seront notamment le nombre de vérifications effectuées, le total des taxes supplémentaires recouvrées, le montant recouvré par heure de vérification, ainsi qu'une répartition par secteur industriel.*

*Selon les politiques du gouvernement et les résultats d'une analyse coûts-avantages de ce taux de vérification supplémentaire, le ministère voudra peut-être étudier la possibilité de confier en sous-traitance la vérification des petits vendeurs.*

### CONCLUSIONS

L'étude de la taxe de vente au détail par le Comité permanent des comptes publics a suscité une meilleure appréciation et une meilleure compréhension des questions liées à la taxe et soulevées par le vérificateur provincial, à savoir les fuites fiscales et le taux de vérification. Le Comité appuie les recommandations faites par le vérificateur provincial à l'article 3.07 de son rapport annuel de 1995, et formule lui-même cinq recommandations.

Pendant les audiences sur la taxe de vente au détail du Comité, de nombreux témoins ont abordé la question du manque de confiance de la population dans l'équité du régime fiscal. Les membres du Comité désirent souligner qu'ils sont conscients du fait qu'il existe des perceptions négatives à l'égard de l'équité du régime. Les fonctionnaires du ministère des Finances ont informé le Comité des mesures prises pour donner suite aux recommandations du vérificateur provincial, mesures qui encouragent le Comité. Les membres espèrent que les recommandations faites dans le présent rapport contribueront à régler les questions soulevées par le vérificateur provincial et que le régime fiscal sera mieux en mesure de maintenir la confiance du public à l'égard de son équité.



*Petits vendeurs*

Environ 50 pour 100 du total de la TVD perçue par le ministère en 1994-1995 provenaient de 225 000 petits vendeurs actifs. Un examen du taux de vérification depuis 1989 a révélé que le nombre de vérifications avait chuté de 22 pour 100, alors que le nombre de vendeurs actifs avait augmenté d'environ 13 pour 100. Le taux de vérification des petits vendeurs avait donc diminué de près du tiers depuis 1988-1989. La cotisation supplémentaire moyenne par heure avait augmenté de 116 pour 100 entre 1988-1989 et 1994-1995 (passant de 188 \$ à 407 \$).

Le vérificateur provincial doute que le faible niveau de vérification des petits vendeurs soit suffisant pour imposer la conformité à la loi et maintenir la confiance du public dans l'équité du régime fiscal. Il recommande que le ministère augmente considérablement le taux de vérification des petits vendeurs afin de faire respecter la loi et de déceler les taxes impayées plus efficacement.

Dans la réponse du ministère, citée par le vérificateur provincial, le taux de vérification est déterminé :

[...] par un choix basé, d'une part, sur les sommes potentielles à récupérer, et d'autre part sur un choix au sein des vendeurs en général afin de favoriser le respect bénévole de la loi. Trouver la combinaison de vérifications la plus efficace relève de l'art plutôt que de la science, et il n'y a pas de formule magique<sup>25</sup>.

Dans le cas des petits vendeurs, le ministère reconnaît qu'il est souhaitable d'élargir le taux de vérification pour améliorer la conformité volontaire dans l'ensemble. Il s'efforcera d'augmenter les ressources tout en se souciant des contraintes. Des fonctionnaires du ministère se sont présentés pour la deuxième fois devant le Comité le 7 mars 1996. À la suite de l'annonce faite le 29 novembre 1995 par le ministre des Finances, ils ont fourni aux membres du Comité une mise à jour concernant la

<sup>25</sup> Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1995*, p. 123.

période visée. Selon le vérificateur provincial, la réduction du taux de vérification est attribuable au fait que le nombre de niveaux de vérificateurs ait été ramené de trois à deux. À la suite d'un processus de retrait progressif entrepris en 1992, il ne restait en 1994 que trois vérificateurs possédant les compétences nécessaires pour effectuer ou superviser la vérification de gros vendeurs.

Le vérificateur provincial a appris que c'est à ce moment-là qu'on a entrepris la réorganisation officielle des catégories de vérification en fonction de deux niveaux de vérificateurs. On lui a également fait savoir que la réorganisation permettra de remédier aux insuffisances en termes de taux de vérification des gros vendeurs.

On a constaté que les huit bureaux régionaux avaient en général vérifié tous les vendeurs moyens au moins une fois au cours des quatre dernières années, comme l'exigent les politiques de la direction. En 1994-1995, 955 vendeurs moyens avaient fait l'objet d'une vérification. Environ 80 pour 100 des vérifications avaient donné lieu à une cotisation, le reste ayant une cotisation «néant».

Afin que les ressources de vérification soient utilisées de manière plus productive, le vérificateur provincial a fait la recommandation qui suit :

La Direction devrait arrêter officiellement, documenter et mettre en oeuvre des critères appropriés axés sur le risque pour le choix des vendeurs gros et moyens à vérifier. Les dossiers de vérification devraient préciser les motifs justifiant pourquoi tel vendeur a été choisi pour être vérifié<sup>24</sup>.

Le ministère, dont la réponse est énoncée dans le rapport du Bureau du vérificateur provincial, est d'accord avec cette recommandation et ajoute que la direction élaborera présentement des critères axés sur le risque et normalisés qui serviront à sélectionner les vendeurs aux fins de vérification.

<sup>24</sup> Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1995*, p. 122.

Les vendeurs ont depuis été réorganisés en deux catégories, les gros et les petits. Ceux qui faisaient auparavant partie de la catégorie moyenne et ceux qui paient entre 100 000 \$ et 200 000 \$ de TVD sont désormais classés dans la catégorie des gros vendeurs. À la suite de la réorganisation, les contributions des gros vendeurs représentent 58 pour 100 des recettes de TVD. Tous les nouveaux venus dans la catégorie des gros vendeurs pourront faire l'objet d'une vérification tous les quatre ans et bon nombre seront réellement soumis à une vérification au cours de cette période.

Selon le Conseil canadien du commerce de détail, un nombre accru de vérifications plus approfondies pourrait donner lieu à la vérification de nombreuses entreprises «légitimes» et avoir peu d'incidence sur la conformité. Il serait peut-être plus efficace de choisir avec plus de précision et d'exactitude les entreprises à vérifier et de tenter de déterminer les secteurs ayant de plus fortes probabilités d'évasion ou d'erreurs. Les vendeurs non enregistrés, entre autres, pourraient faire l'objet d'une attention plus marquée.

L'Ontario Restaurant Association appuie les efforts déployés par le ministère pour s'assurer que tous les commerçants remettent le montant approprié de TVD. Elle croit cependant que le fait de trop insister sur la TVD pourrait avoir une incidence involontaire sur la popularité de l'alcool illégal en créant la perception que le processus de vérification n'est pas appliqué équitablement dans le secteur du tourisme d'accueil.

### *Vendeurs gros et moyens*

Environ 800 gros vendeurs ont remis approximativement 25 pour 100 du total de la TVD reçue par le ministère en 1994-1995. La même année, 3 300 vendeurs moyens ont également payé environ 25 pour 100 du total de la TVD perçue.

Le taux de vérification des gros vendeurs a fait l'objet d'un examen pour la période de quatre ans qui se terminait le 31 mars 1995. (Les politiques de la direction exigent que les gros vendeurs fassent l'objet d'une vérification tous les quatre ans.) Quarante-huit pour cent seulement avaient fait l'objet d'une vérification au cours de la



4. *Compte tenu des initiatives du ministère des Finances concernant l'échange d'information avec Revenu Canada, d'autres développements à l'échelle provinciale et nationale et des observations des témoins, le Comité recommande que l'on prenne d'autres dispositions pour améliorer l'efficacité de la perception de la TPS et de la TVD. Idéalement, ces dispositions devraient constituer un avantage administratif pour les chefs de petites entreprises et ne pas avoir d'incidence sur les recettes de l'Ontario. Le Comité demande également au ministère d'analyser les répercussions que pourraient avoir de telles dispositions sur la dotation en personnel et les mouvements de trésorerie.*

### Taux de vérification

Les vérifications à intervalles réguliers encouragent l'observation volontaire et permettent de s'assurer que les vendeurs individuels respectent bien la loi et remettent toutes leurs taxes. L'examen, par le vérificateur provincial, du taux de vérification effectuées depuis 1988-1989 a révélé que, bien que le nombre de vérificateurs soit demeuré relativement constant, le nombre de vérifications a diminué de 21 pour 100. Le nombre de vendeurs actifs a augmenté de près de 10 pour 100 au cours de la même période. Le taux de vérification en pourcentage des vendeurs actifs a diminué d'environ 33 pour 100 depuis 1985 et de 27 pour 100 depuis 1989. Les taxes supplémentaires perçues par heure de vérification ont augmenté de 48 pour 100 entre 1988-1989 et 1994-1995 (passant de 315 \$ à 466 \$).

Au moment de la vérification, les vendeurs actifs étaient classés en trois catégories (gros, moyens et petits) par la Direction de la taxe de vente au détail. Les gros vendeurs avaient un chiffre d'affaires annuel de plus de 200 millions de dollars ou un versement annuel de taxe supérieur à 1 million de dollars. Les vendeurs moyens avaient un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 30 à 200 millions de dollars et payaient annuellement des taxes variant entre 200 000 \$ et 1 million de dollars. Les petits vendeurs avaient un chiffre d'affaires annuel de 30 millions de dollars ou moins et payaient annuellement des taxes inférieures à 200 000 \$.

recettes et entraînerait le transfert d'une charge d'impôt de 2 à 3 milliards de dollars des sociétés aux consommateurs. La TPS s'applique à des services qui sont exonérés de la TVD. Les entreprises peuvent compenser la plupart des paiements de TPS, mais pas les paiements de TVD<sup>21</sup>.

Le 23 avril 1996, le gouvernement fédéral annonçait la signature de protocoles d'entente sur l'harmonisation de la taxe de vente avec le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et le Labrador, et la Nouvelle-Écosse. Chaque gouvernement s'est engagé à conclure une entente finale «à temps pour que la taxe harmonisée puisse entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1997». L'entente finale remplacera les systèmes actuels de taxe de vente par une taxe harmonisée sur la valeur ajoutée, une seule assiette de taxe de vente et un taux de taxe combiné de 15 pour 100. Le gouvernement fédéral se chargera de l'administration<sup>22</sup>.

Dans le budget fédéral déposé le 6 mars 1996, il est question de la création d'une Commission canadienne du Revenu. Cet organisme faciliterait une plus étroite collaboration entre les paliers de gouvernement en ce qui a trait à l'administration des revenus. Il est notamment fait mention du chevauchement et du double emploi qui existent présentement dans l'administration des taxes<sup>23</sup>. Il est possible que la commission ait un rôle à jouer pour améliorer l'efficacité administrative des taxes. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Comité n'était pas au courant de l'objectif et n'a par conséquent pas examiné la question.

---

<sup>21</sup> Martin Mittelstaedt, «Harris proposes national sales tax», *Globe and Mail*, (11 avril 1996), p. A1; Shawn McCarthy, «Ontario hasn't proposed merger on GST: Officials», *Toronto Star*, (13 avril 1996), p. A14; et Shawn McCarthy, «Tax harmony strikes a sour chord», *Toronto Star*, (15 avril 1996), p. A19.

<sup>22</sup> Canada, ministère des Finances, «Gouvernement fédéral et trois provinces conviennent d'harmoniser leurs taxes de vente», communiqué de presse, 23 avril 1996.

<sup>23</sup> Canada, ministère des Finances, *Plan budgétaire : Comprend les renseignements supplémentaires et les Avis de motions des voies et moyens*, p. 53.

leur ajoutée dans son rapport de juin 1994 intitulé *Remplacer la TPS : options pour le Canada*.

Après la publication du rapport du comité fédéral, les gouvernements fédéral et provinciaux ont entrepris une série de réunions et de négociations concernant l'avenir de la TPS. En septembre 1994, par exemple, le ministre des Finances de l'Ontario proposait que le gouvernement fédéral prenne en charge la taxe de vente et réduise les impôts sur le revenu qu'il perçoit. La perte des recettes provenant de la taxe de vente, pour les provinces, serait compensée par une hausse de l'impôt sur le revenu provincial. Un mois plus tard, le ministre fédéral des Finances proposait une taxe de vente nationale de 12 pour 100 (5 pour 100 pour Ottawa et 7 pour 100 pour les provinces). Les pertes de revenus du gouvernement fédéral seraient compensées par une hausse de 1 pour 100 de l'impôt sur le revenu<sup>18</sup>.

Le dernier discours du Trône du gouvernement fédéral a été prononcé le 27 février 1996. Il faisait notamment mention d'un engagement à collaborer avec les provinces pour conclure les discussions sur l'harmonisation des taxes de vente. Un processus sera élaboré pour remplacer la TPS et les taxes de vente provinciales par une taxe de vente nationale<sup>19</sup>.

Le ministre des Finances de l'Ontario a rejeté une autre proposition du gouvernement fédéral en mars dernier. Le nouveau projet aurait donné lieu à une taxe de vente de 15 pour 100 réunissant la TPS et la TVD<sup>20</sup>. On apprendrait un mois plus tard que le premier ministre de l'Ontario avait officiellement proposé une taxe de vente nationale inférieure à 15 pour 100. D'autres rapports répétaient l'affirmation de la province selon laquelle la proposition du gouvernement fédéral n'était pas sans incidence sur les

<sup>18</sup> «Drop sales tax, Ontario suggests», *Globe and Mail*, (27 septembre 1994), p. A1; et Richard Brennan, «Martin's tax idea pleases no one», *Windsor Star*, (15 octobre 1994), p. A1.

<sup>19</sup> Canada, Chambre des communes, Parlement, *Discours du Trône*, 35<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session (27 février 1996).

Document extrait de l'Internet.

<http://canada.gc.ca/english/pmo/releases/throne2.htm>

<sup>20</sup> Allan Thompson, «Provinces blamed in GST stall», *Toronto Star*, (12 mars 1996), p. A8.



concept et la mise en place d'un système fiscal plus équitable en Ontario<sup>16</sup>.

La commission a fait plus de 100 recommandations portant sur une vaste gamme de questions d'ordre fiscal, notamment la conformité et la TVD. Elle a laissé entendre qu'il serait possible d'améliorer la conformité en simplifiant les règles et les procédures administratives de manière à faciliter le processus, en augmentant le nombre de vérifications et les pénalités, et

en améliorant la collaboration entre les administrations fiscales au sein du gouvernement provincial et entre les divers niveaux de gouvernement pour faire respecter l'observation fiscale<sup>17</sup>.

En ce qui concerne la TVD, la commission recommandait qu'on l'élargisse à tous les produits et services, avec des exemptions restreintes. La taxe unique sur les ventes devrait être remplacée par une taxe de vente multistades avec crédit pour la taxe payée sur les intrants d'entreprise. La commission demandait également à la province d'harmoniser la TVD avec une taxe de vente nationale s'inspirant de la TPS. La nouvelle taxe serait une taxe de vente multistades ou une taxe sur la valeur ajoutée.

### *Développements à l'échelle nationale*

Lors de la campagne électorale fédérale de 1993, le Parti libéral avait fait la promesse de remplacer la TPS par un nouveau système qui favoriserait la collaboration fédérale-provinciale en matière de fiscalité et l'harmonisation. Après les élections, le Comité permanent des finances du gouvernement fédéral a examiné la faisabilité de l'implantation d'une telle taxe et recommandé l'adoption d'une taxe nationale sur la

<sup>16</sup> Ontario, Commission d'équité fiscale (Monica Townson, présidente), *Une fiscalité équitale dans un monde en perpétuel changement*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1993, p. 873.

<sup>17</sup> Ontario, Commission de l'équité fiscale, *Une fiscalité équitale dans un monde en perpétuel changement : points saillants*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1993, p. 123.

À l'instar du Comité permanent des finances et des affaires économiques, le Comité permanent des comptes publics a appris que l'introduction de la TPS avait été suivie d'une augmentation des activités souterraines. Cette taxe, combinée à la TVD de 8 pour 100, a entraîné des complications administratives pour les chefs d'entreprises, en particulier les chefs de PME. Les consommateurs sont frustrés d'avoir à payer deux taxes en sus du prix de base.

Malgré les aspects négatifs associés à l'introduction de la TPS, certains témoins ont déclaré qu'une telle taxe multistades est préférable à une TVD unique. Tout en étant conscients des difficultés inhérentes à une telle démarche, ils appuient l'harmonisation des deux taxes à la consommation et jugent que des économies de coûts administratifs et la réduction du double emploi seraient deux des principaux résultats ainsi obtenus. Les témoins n'étaient cependant pas tous aussi enthousiastes. En effet, on a également souligné que l'harmonisation aurait des conséquences négatives sur les dépenses à la consommation et sur la confiance, car les cas d'évitement seraient plus nombreux.

Le Comité a écouté attentivement l'expression des inquiétudes de tous les témoins en ce qui concerne l'harmonisation. Leurs observations, de même que les récents développements à l'échelle provinciale et nationale, ont été pris en considération par les membres du Comité durant l'examen de cette question.

### *Rapport de la Commission de l'équité fiscale*

Les audiences du Comité permanent des finances et des affaires économiques sur l'économie souterraine ont pris fin au début de décembre 1993. Dans le courant du même mois, la Commission de l'équité fiscale déposait son rapport intitulé *Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement*. La commission avait été créée par décret trois ans auparavant et avait pour mandat :

[...] [de conseiller] au Trésorier de l'Ontario et ministre de l'Économie et [de faire un] rapport sur le

Revenu Canada. Pendant la vérification, on a appris qu'il s'apprêtait à conclure avec Revenu Canada une entente qui permettrait de comparer les rôles d'imposition et les renseignements sur les inscriptions aux fins de la TPS et de la TVD, ce qui faciliterait l'identification des exploitants qui ne sont pas inscrits aux rôles respectifs. La Direction de la taxe de vente au détail a également analysé les résultats d'une comparaison des commerces de détail figurant dans la base de données d'évaluation de l'impôt foncier commercial du ministère et dans la base de données des vendeurs aux fins de la TVD.

Le ministère est d'accord avec la recommandation du vérificateur provincial selon laquelle il devrait comparer la base de données de la TVD avec d'autres bases de données d'imposition et d'autres bases de données du gouvernement dans le but d'identifier les non-enregistrés et les vendeurs qui ne paient pas suffisamment de TVD. On a fait savoir aux membres du Comité que les renseignements sur les ventes d'alcool sont fournis par la Régie des alcools de l'Ontario et le Brewers' Retail et comparés aux renseignements sur les versements d'impôt effectués par l'industrie de l'hôtellerie. Le ministère des Transports fournit les données des concessionnaires sur les transferts de véhicules automobiles.

Le Conseil canadien du commerce de détail et l'Institut des comptables agréés de l'Ontario appuient tous deux le recoupement de l'information.

### Recommandation :

3. Le Comité apprécie les récentes initiatives du ministère des Finances concernant l'échange de renseignements avec Revenu Canada, ainsi que ses projets d'utiliser le nouveau système informatisé SIAF pour mieux analyser les secteurs possibles d'observation. Il recommande que ces efforts incluent des besoins d'information clairement définis, des analyses connexes et un échéancier de mise en oeuvre. Le ministère est prié de faire rapport au Comité lorsque ces efforts se réaliseront.



Selon le Conseil canadien de la distribution alimentaire (CCDA), la perception de la TVA sur les produits du tabac requiert une attention urgente. La mise en place de systèmes d'observation de la TVA au niveau des détaillants peut être coûteuse et inefficace. Si on y ajoute les produits du tabac, la perception peut s'avérer problématique en raison, en partie, du réacheminement des produits entre les grossistes et les détaillants. On considère que le réacheminement porte atteinte à la viabilité des détaillants qui perçoivent la TVA. Le CCDA n'était pas en mesure d'évaluer les pertes de revenus provinciaux ni les répercussions sur les détaillants qui se conforment à la loi, mais a déclaré que ses membres les croient substantielles.

Selon le professeur Anthony Doob, du centre de criminologie de l'Université de Toronto, le vérificateur provincial et la Direction de la taxe de vente au détail pourraient tirer profit de l'examen d'une théorie d'observation fiscale qui mettrait l'accent sur la prévention plutôt que sur l'appréhension. Toute stratégie qui en résulterait devrait alors intégrer la recherche dans les activités courantes de la direction.

L'observation fiscale était pour d'autres intervenants une question d'ordre pratique. À l'instar du professeur Doob, on juge qu'il est préférable de faciliter l'observation plutôt que de punir. Les membres du Comité ont obtenu de nombreuses solutions quant aux manières d'encourager l'observation volontaire, notamment une réduction des taxes sur l'alcool et le fait d'autoriser les détenteurs de permis à acheter de l'alcool à crédit ou à l'aide de cartes de crédit. On a également parlé de l'indemnité accordée à ceux qui perçoivent la TVA. Les membres du Comité ont appris que la dernière hausse de taxe remontait à 1991 et que les taux devraient être rajustés en fonction des autres augmentations de coûts.

La Nouvelle-Écosse a adopté, en décembre 1995, une loi visant à consolider et à mettre à jour plusieurs lois individuelles en matière de fiscalité (essence et carburant diesel, services de santé et tabac), et mis en oeuvre des mesures pour lutter contre les répercussions de l'économie souterraine. Deux articles de la loi sont entrés en vigueur le 6 novembre 1995. Depuis lors, la taxe sur les cigarettes a été abolie au

laquelle les contribuables jugent que leur argent est dépensé judicieusement<sup>12</sup>. Comme la TVD est une taxe unique, on la juge plus susceptible de donner lieu à des fuites qu'une taxe de vente multistades.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a mentionné les résultats d'un sondage réalisé en 1993 auprès des chefs de petites entreprises. Lorsqu'on leur a demandé dans quelle mesure la concurrence de l'économie souterraine créait un problème, près de 44 pour 100 des personnes interrogées en Ontario, qui étaient plus de 9 000, ont déclaré qu'il s'agissait là d'un problème «grave» ou «très grave». Bien qu'elle ne dispose pas de mesure quantitative, la FCEI croit que l'économie souterraine s'est affaiblie ces dernières années. Étant donné la reprise économique et la faiblesse du dollar, les plaintes de ses membres ont été moins nombreuses.

Certains témoins ont abordé, dans le cadre de leurs observations, les activités illégales relatives à deux produits bien précis, l'alcool et le tabac. L'Association des distillateurs canadiens (ADC) a parlé des recettes industrielles et fiscales que la province perd, à son avis, en raison de l'économie souterraine<sup>13</sup>. Les différents taux de TVD (12 pour 100 sur les produits consommés à l'extérieur des lieux et 10 pour 100 sur les produits consommés sur les lieux), les taux plus élevés que ceux qui sont imposés sur la bière ou le vin, et des taxes comparativement plus élevées que celles qui existent aux États-Unis, ont donné lieu à ce que l'ADC qualifie de situation inquiétante pour l'industrie. L'Ontario Restaurant Association a exprimé des craintes similaires au sujet des pertes de chiffres d'affaires. Ses membres doivent payer une taxe d'accise de 12 pour 100 sur la quantité de gallons achetés pour les restaurants et bars, et une TVD de 10 pour 100 sur l'alcool.

---

<sup>12</sup> Les fonctionnaires du ministère des Finances reconnaissent qu'il existe des preuves selon lesquelles des taux d'imposition élevés entraînent une augmentation des cas d'évasion fiscale.

<sup>13</sup> Selon l'ADC, l'équivalent de 19 millions de litres de spiritueux entre chaque année en contrebande en Ontario, ce qui représente une perte de TVD évaluée à 50 millions de dollars.

Les membres du Comité ont appris que des fonctionnaires de la Direction de la taxe de vente au détail se rendent depuis un certain temps chez les nouveaux vendeurs oeuvrant dans des secteurs d'activité où les problèmes d'application de la taxe sont plus fréquents. Les visites ont lieu entre trois et quatre mois après le début des activités et permettent aux vendeurs d'obtenir de l'aide s'ils ont des problèmes liés à la taxe. Les fonctionnaires peuvent par exemple s'assurer que le montant approprié de taxe est inscrit et payé.

Le ministère des Finances a déposé son *Exposé économique et financier 1995* la veille de la date à laquelle ses fonctionnaires se sont présentés pour la première fois devant le Comité, le 30 novembre 1995. Cet exposé annonçait entre autres que le ministère des Finances mettrait «au point un plan global visant à réduire les abus fiscaux et à assurer un meilleur respect du régime fiscal». La première étape du plan serait la réaffectation de 50 postes, au sein du ministère, à la vérification fiscale<sup>11</sup>.

### *Réponses des témoins*

Des témoins du secteur privé et du monde de l'enseignement ont présenté des observations sur l'économie souterraine. Leurs commentaires répétaient bon nombre de ceux qui avaient été faits lors des audiences de 1993. On a fait part au Comité des facteurs qui contribuent à l'ampleur de l'économie souterraine et à l'incidence de l'évasion fiscale, de même que des activités illégales dans certains secteurs et des mesures qui facilitent la conformité.

Les facteurs qui encouragent l'économie souterraine sont notamment le niveau de la taxe de vente, la conjoncture économique générale et le régime fiscal. Le dernier facteur englobe des perceptions concernant l'équité du régime et la mesure dans

---

dollars des recettes annuelles nettes. Se reporter à : Canada, ministère des Finances, *Plan budgétaire : Comprend les renseignements supplémentaires et les Avis de motions des voies et moyens*, Ottawa, le Ministère, 6 mars 1996, p. 165.

<sup>11</sup> Ontario, ministère des Finances, *Exposé économique et financier 1995*, Toronto, Imprimeur de la Reine, novembre 1995, p. 14.



Le ministre était en principe d'accord avec la recommandation du vérificateur provincial et a expliqué des mesures qu'il a prises pour régler le problème d'observation. Un protocole d'entente a été conclu avec Revenu Canada en octobre 1994 relativement à une collaboration accrue en ce qui concerne l'économie souterraine, l'évasion fiscale et la contrebande. Cette entente a entre autres pour objectif la réalisation de recherches supplémentaires sur l'économie souterraine.

Une autre initiative en ce sens est la mise en oeuvre, présentement en cours, d'un système intégré d'administration fiscale (SIAF) pour l'ensemble du ministère. Il s'agit là d'un unique rôle d'imposition informatisé axé sur les contribuables et valable pour tous les programmes fiscaux administrés par le ministère. Au moment de la vérification, on prévoyait le transfert de la base de données TVD au début de 1997. Lorsque le transfert sera effectué, les indicateurs de performance comprendront les types de statistiques dont le vérificateur provincial a suggéré la collecte.

Les autres mesures prises sont notamment des modifications à la loi dans le but d'améliorer la perception de la taxe, comme des amendes et des pénalités plus sévères en cas d'évasion fiscale. Les poursuites réussies pour évasion fiscale sont publiées, des privilèges sur les biens personnels des débiteurs de TVD sont prévus et les méthodes de perception ont fait l'objet d'améliorations globales.

On a également déclaré au Comité permanent des comptes publics que le ministère avait récemment conclu avec Revenu Canada une entente portant sur l'échange d'information qui permettra d'adopter des mesures concernant la TVD et la TPS. La base de données des vendeurs aux fins de la TVD sera comparée à celle des inscrits aux fins de la TPS dans le but d'identifier les non-inscrits, et un programme commun d'information sur la conformité est prévu à l'intention des nouveaux inscrits<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Les mesures prises par le gouvernement fédéral pour contre l'économie souterraine ont été renforcées par le budget déposé le 6 mars 1996. Des ressources supplémentaires seront affectées au programme de vérification de Revenu Canada portant sur les entreprises non constituées en société et les travailleurs autonomes. Le projet sera totalement en place en 1998-1999. D'ici là, 800 nouveaux vérificateurs seront embauchés au coût annuel de 50 millions de dollars. Les recettes supplémentaires de l'impôt sur le revenu des particuliers ainsi recueillies devraient atteindre environ 150 millions de dollars par an, soit une augmentation approximative de 100 millions de

Le Comité des finances a fait plusieurs recommandations, portant notamment sur les limites de la tolérance publique et le lien entre la consommation et les taux des taxes à la consommation. Il a également recommandé l'échange, entre les différentes autorités et les différents services gouvernementaux, de renseignements jugés essentiels au contrôle de l'économie souterraine. Le Comité recommandait en outre d'accroître la surveillance exercée par le biais de vérifications tant que cette méthode s'avérerait efficace. Il encourageait enfin le ministère des Finances et les autres intervenants à effectuer d'autres recherches sur l'économie souterraine.

Étant donné le témoignage du Comité des finances, le vérificateur provincial a jugé raisonnable de supposer que tant les niveaux de TVD impayée que les fuites fiscales avaient augmenté au cours des dernières années. On considère que les principales sources de fuites fiscales sont les vendeurs enregistrés qui paient délibérément des montants inférieurs aux taxes qu'ils perçoivent, les vendeurs non enregistrés qui vendent des articles assujettis à la taxe, mais qui ne la paient pas et les vendeurs qui ne facturent pas de taxe sur des biens taxables. (La vérification a confirmé que le ministère ne dispose pas de chiffres précis quant aux pertes potentielles de recettes de TVD associées aux fuites fiscales.)

À l'instar du Comité des finances, le vérificateur provincial a recommandé que l'on procède à d'autres recherches sur l'économie souterraine et que l'on s'inspire des résultats obtenus pour réduire les fuites fiscales. Il existe des statistiques susceptibles d'aider la Direction de la taxe de vente au détail à cet égard. Elle pourrait par exemple examiner le nombre de vendeurs non enregistrés déterminé par les agents de service et analyser les sommes récupérées à la suite des vérifications, par importance et par type de vendeurs.

---

<sup>9</sup> Dans le cadre des observations faites au Comité permanent des comptes publics, les fonctionnaires du ministère ont déclaré qu'il n'existait pas d'estimation définitive de l'ampleur de l'économie souterraine. À leur avis, elle représente entre 8 pour 100 et 11 pour 100 du PIB national.

Toute forme intentionnelle de non-respect des lois fiscales, allant du paiement en retard et du non-paiement des dettes fiscales déclarées, à l'une extrémité des extrêmes, à l'évasion fiscale délibérée, à l'autre extrémité<sup>7</sup>.

L'importance de l'économie souterraine a suscité énormément d'intérêt et donné lieu à de nombreuses discussions. Le Comité des finances a entendu des observations du ministère des Finances et d'économistes relativement à des mesures officielles. Les témoins ont cité des estimations se situant entre 7 pour 100 et 22 pour 100 du PIB national<sup>8</sup>. D'autres ont déclaré que l'économie souterraine avait pris de l'ampleur au cours des dernières années. Selon eux, l'introduction de la TPS fédérale en 1991 constituait dans de nombreux cas une incitation supplémentaire à ne pas payer toutes les taxes exigibles.

Nombre de témoins étaient d'accord sur le fait que tous les contribuables sont victimes de la croissance de l'économie souterraine. Les motifs d'inquiétude étaient souvent liés à des activités déterminées, mais bon nombre avaient une portée plus vaste, particulièrement économiquement et sociale.

Le Comité des finances ne pouvait que s'interroger sur les causes de l'économie souterraine, mais de nombreux témoins ont désigné le climat économique comme principal facteur contribuant à son expansion. L'un des principaux éléments de ce climat était le régime fiscal. Les témoins ont isolé les quatre thèmes fiscaux suivants : les niveaux généraux d'imposition, les taxes sur le tabac et l'alcool, l'équité et la conformité, de même que la TPS et la TVD.

<sup>7</sup> Ontario, Assemblée législative, Comité permanent des finances et des affaires économiques, *Rapport sur l'économie clandestine en Ontario, 1993-1994*, Toronto, le Comité, 1994, p. 2.

<sup>8</sup> Le PIB nominal de l'Ontario (en dollars courants) était de 302,5 milliards de dollars en 1994. Si les estimations de l'ampleur de l'économie souterraine au pays étaient appliquées à l'Ontario, elles se situeraient entre 21,2 milliards de dollars (7 pour 100) et 66,6 milliards (22 pour 100). (Le PIB réel [en dollars de 1986] était de 238,4 milliards de dollars en 1994.) Chiffres tirés de : Ontario, ministère des Finances, *Exposé économique et financier 1995*, Toronto, le Ministère, novembre 1995, Annexes, tableau 3.



la taxe de vente au détail comme la différence entre le montant de taxe réellement perçu et le montant qui pourrait être perçu<sup>6</sup>. Elles représentent des possibilités d'augmenter le flux des recettes selon les lois en vigueur sans majorer les taux ni élargir l'assiette fiscale. L'économie souterraine est considérée comme un facteur contribuant aux fuites.

Le professeur Jack Mintz, de la faculté d'administration de l'Université de Toronto, juge utile de faire la distinction entre deux problèmes importants : l'évasion fiscale et l'évitement fiscal. L'évasion fiscale est une tentative illégale de se soustraire à une taxe, commise par une entité ayant la responsabilité légale de percevoir la taxe mais ne respectant pas la loi. L'évitement est un comportement légal des contribuables. Le professeur Mintz qualifie les fuites décelées par le vérificateur provincial d'«évasion» plutôt que d'«évitement».

### *Economie souterraine*

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques (le Comité des finances) a entrepris un examen de l'économie souterraine en Ontario à l'automne de 1993, poussé par l'intérêt croissant manifesté par les gouvernements fédéral et de l'Ontario pour que l'on détermine les causes fondamentales des pertes de revenus. Les membres du Comité s'inquiétaient également des perceptions négatives du public à l'égard du régime fiscal, de l'incidence croissante de déclarations d'évasion fiscale délibérée, ainsi que de la contrebande et de la vente de produits de tabac et d'alcool illégaux.

Le Comité des finances a alors constaté que l'on cachait ou que l'on omettait de déclarer des activités tant légales qu'illégalles. Il a par conséquent décidé d'étudier le problème de l'évasion fiscale par opposition à l'évitement fiscal. Comme on pouvait s'y attendre, le Comité a entendu plusieurs définitions de l'évasion fiscale et décidé de retenir celle que proposait le ministère des Finances :

<sup>6</sup> On a également qualifié ces fuites de «pertes fiscales».

TVD perçue et la TVD perceptible. Bien que le ministère des Finances n'ait pas pu fournir de chiffre précis concernant le montant potentiel de recettes perdues en raison de l'économie souterraine, la vérification a permis de conclure :

[...] que la Direction peut et devrait prendre des mesures plus vigoureuses pour réduire le non-paiement de taxe et adopter des mesures supplémentaires pour minimiser la perte de taxe due à l'économie souterraine<sup>4</sup>.

Une importante observation faite dans le cadre de la vérification est la détérioration considérable du taux de vérification depuis la publication des rapports de 1985 et de 1989. Dans ces deux rapports, on indiquait une certaine inquiétude au sujet du taux de vérification et du fait que celles-ci ne suffisaient pas à décourager l'évasion fiscale. La vérification de 1995 signalait la détérioration du taux de vérification des petits vendeurs depuis 1989 :

En particulier, nous nous demandons si le taux actuel, très bas, de vérification de petits vendeurs qui, globalement, contribuent 50 pour cent de la TVD totale perçue par le ministère, est adéquat pour faire respecter la loi et pour maintenir la confiance du public quant à la justice du système fiscal<sup>5</sup>.

On a qualité de suffisants les procédures du ministère visant à s'assurer que les versements reçus sont déposés promptement et crédités au compte du vendeur concerné.

### Fuites fiscales

Lors de leur première présentation devant le Comité permanent des comptes publics, les fonctionnaires du ministère des Finances ont défini les fuites fiscales découlant de

<sup>4</sup> Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1995*, p. 116.

<sup>5</sup> Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1995*, p. 116.

La direction tient un rôle d'imposition de plus de 319 000 vendeurs enregistrés. Au cours de l'exercice 1994-1995, elle a récupéré 120 millions de dollars de taxe à la suite de vérifications, traité 22 000 demandes de remboursement, répondu à plus de 483 000 demandes de renseignements, accueilli plus de 170 000 personnes dans ses bureaux et perçu 9 millions de dollars de taxe auprès de vendeurs non enregistrés. La croissance annuelle nette du rôle d'imposition de la TVD est d'environ 3 pour 100, soit 10 000 vendeurs. De 50 000 à 60 000 nouveaux vendeurs s'inscrivent chaque année, et entre 40 000 et 50 000 mettent fin à leurs activités. Selon le ministère, l'augmentation du nombre de vendeurs et de plus longues vérifications ont entraîné, au cours des six dernières années, une réduction du taux de vérification dans le cas des petits vendeurs.

## RAPPORT DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

### Vue d'ensemble

La vérification de la Direction de la taxe de vente au détail par le vérificateur provincial visait :

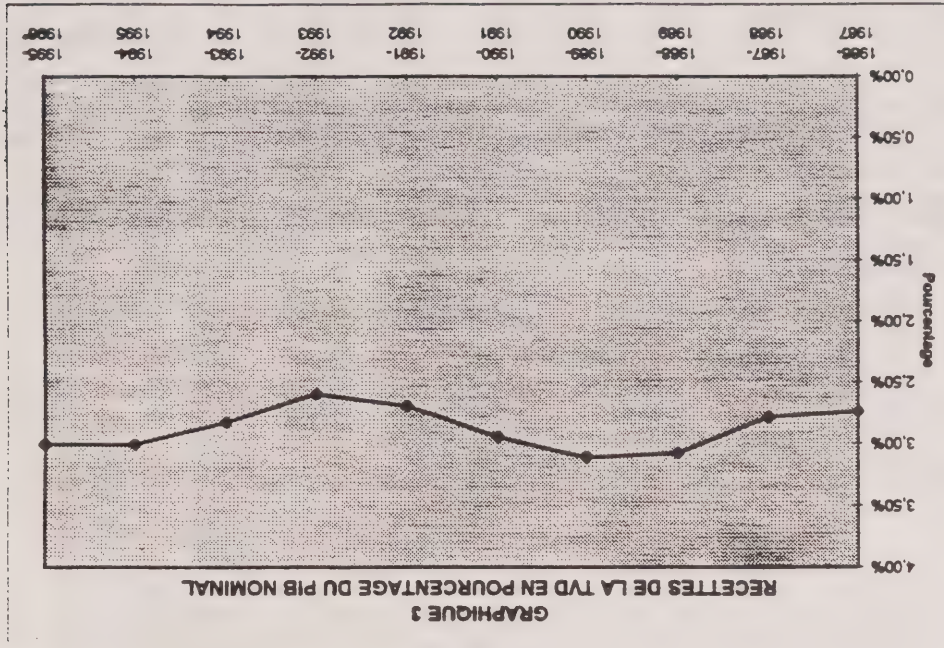
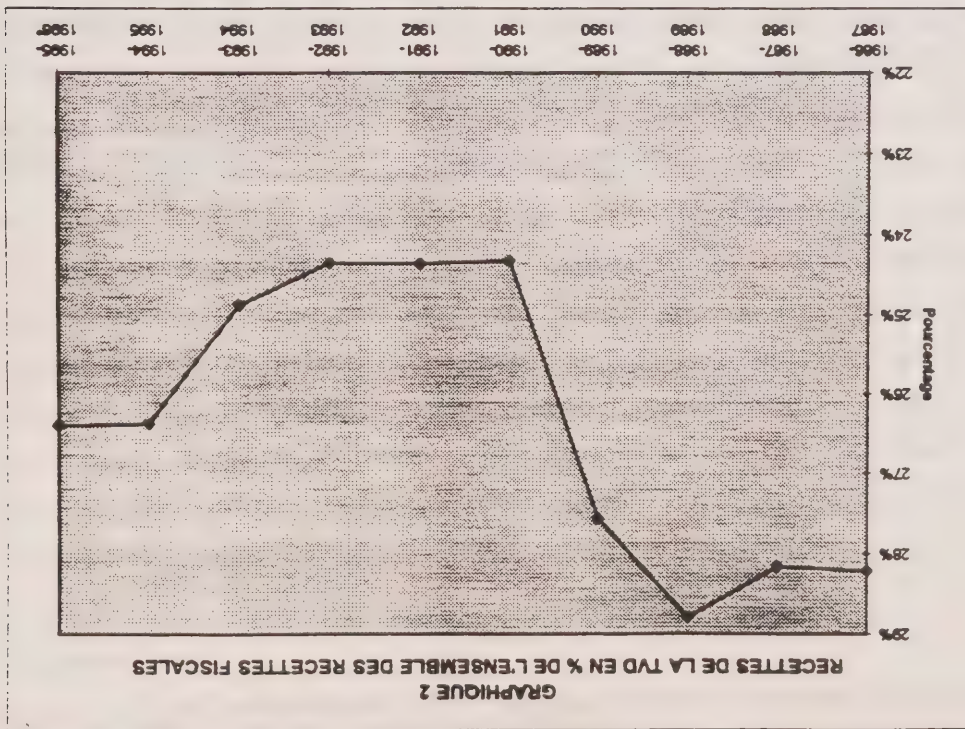
[...] à s'assurer qu'il y avait des procédures raisonnables pour que le ministère recueille les montants de TVD corrects de manière prompte et conformément aux exigences de la loi<sup>3</sup>.

Même si la vérification portait surtout sur la Direction de la taxe de vente au détail, son siège social et certains bureaux régionaux de la TVD, des travaux ont également été effectués dans d'autres directions du ministère qui participent à la perception et au traitement de la TVD.

Citant une enquête menée en 1993 par le Comité permanent des finances et des affaires économiques, le vérificateur provincial reconnaît que l'économie souterraine joue un rôle dans la croissance des fuites fiscales, c'est-à-dire la différence entre la

<sup>3</sup> Ontario, Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1995 du Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario*, Toronto, le Bureau, 1995, p. 115.





Remarque : Dans le cas du PIB nominal, les chiffres renvoient aux années civiles plutôt que financières.

# TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

CONTEXTE 1

RAPPORT DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL 4

Vue d'ensemble 4

Fuites fiscales 5

Economie souterraine 6

Réponse du ministère 9

Réponses des témoins 10

Système intégré de gestion 13

Correspondance de l'information 14

Efficacité administrative de la taxe à la consommation 16

Rapport de la Commission de l'équité fiscale 16

Développements à l'échelle nationale 17

Taux de vérification 20

Vendeurs gros et moyens 21

Petits vendeurs 23

CONCLUSIONS 24

LISTE DES RECOMMANDATIONS 25





MEMBRES DU

COMITE PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

DALTON J. P. MCGUINTY  
Président

MIKE COLLE  
Vice Président

DOMINIC AGOSTINO

DAVE BOUSHY

BRUCE CROZIER

STEVE GILCHRIST

SHELLEY MARTEL

TONI SKARICA

MARCEL BEAUBIEN

GARY CARR

GARY FOX

JOHN HASTINGS

GILLES POULIOT

BILL VANKOUGHNET

TODD DECKER

Greffier du comité

ELAINE CAMPBELL  
Agente de recherches





L'honorable Allan K. McLean,  
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de vous présenter son rapport sur la taxe de  
vente au détail (Section 3.07, Rapport annuel du vérificateur provincial de 1995) et le confie à  
l'Assemblée.

Le président du comité,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Dalton J. P. McGuinty'.  
Dalton J. P. McGuinty

Queen's Park  
Mai 1996



Données de catalogage avant publication (Canada)

Ontario. Assemblée Législative. Comité permanent des comptes publics.  
Rapport sur la taxe de vente au détail (section 3.07, Rapport annuel du Vérificateur provincial de 1995)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.  
Titre de la p. de t. addit.: Report on the retail sales tax (section 3.07, 1995 Annual report of the Provincial Auditor).  
ISBN 0-7778-5178-4

I. Taxe de vente--Ontario. I. Titre. II. Titre: Report on the retail sales tax (section 3.07, 1995 Annual report of the Provincial Auditor).

HJ5715.C32O5 1996 336.2'713'09713 C96-964024-2F



# COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

## RAPPORT SUR LA TAXE DE VENTE AU DÉTAIL (Section 3.07, Rapport annuel du vérificateur provincial de 1995)

1<sup>re</sup> session, 36<sup>e</sup> législature  
46 Elizabeth II

Legislative  
Assembly  
of Ontario



Assemblée  
législative  
de l'Ontario